
Chapitre 4. Les difficultés de la détermination du débiteur

L'exemple du domicile de secours en matière d'aide sociale

Claire Magord



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/157>

DOI : 10.4000/revdh.157

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2012

Pagination : 440-450

Référence électronique

Claire Magord, « Chapitre 4. Les difficultés de la détermination du débiteur », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 1 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2012, consulté le 09 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/157> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.157>

Tous droits réservés

CHAPITRE 4

LES DIFFICULTES DE LA DETERMINATION DU DEBITEUR: L'EXEMPLE DU DOMICILE DE SECOURS EN MATIERE D'AIDE SOCIALE

CLAIRE MAGORD

En 2008, les dépenses brutes d'aide sociale représentaient pour les départements « 29,3 milliards d'euros sur un budget global de 48,4 milliards d'euros soit 60% des dépenses de gestion courante (hors investissement) »¹²⁸³. La part du budget d'un département affectée au financement de l'aide sociale est substantielle, et le contexte actuel de détresse financière des collectivités¹²⁸⁴ ne fait qu'accentuer la tendance de ces dernières à tenter de limiter au maximum les dépenses notamment en matière d'aide sociale.

Le domicile de secours est défini dans la loi du 24 vendémiaire an II comme « le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics ». A l'origine, la détermination du domicile de secours avait un double intérêt : elle permettait à la fois de « rattacher un indigent à un lieu dans un but de police »¹²⁸⁵, mais aussi, dans la logique d'une solidarité « naturelle », d'identifier en sa « communauté de voisinage »¹²⁸⁶, la collectivité tenue de prendre en charge les frais afférents à l'aide qui lui avait été octroyée. L'objectif recherché était déjà d'éviter que les collectivités ne se déchargent les unes sur les autres de leur responsabilité de prise en charge des individus nécessiteux. En 1935, le « volet sécuritaire » de la notion disparaît. Dès lors, la notion de domicile de secours en matière d'aide sociale permet exclusivement de déterminer la collectivité débitrice de la prestation. Cette notion est donc au service de l'imputation des dépenses d'aide sociale, et en aucun cas elle ne conditionne l'octroi de l'aide sociale.

Cette notion, son rôle et son utilisation dans le champ de l'aide sociale, vont permettre d'illustrer dans quelle(s) mesure(s) il peut être compliqué,

¹²⁸³ Les dépenses d'aide sociale en 2008, Etudes et Résultats, janvier 2010, n°714, p.2

¹²⁸⁴ V. en ce sens le Rapport Jamet du 20 avril 2010, disponible au téléchargement sur le site du gouvernement <http://www.gouvernement.fr/presse/remise-au-premier-ministre-du-rapport-de-pierre-jamet-sur-les-finances-departementales>.

¹²⁸⁵ Michel BORGETTO et Robert LAFORE, Droit de l'aide et de l'action sociale, 7ème éd., Domat-Montchrestien, 2009, p. 205.

¹²⁸⁶ Robert LAFORE, « Organisation générale, Aide et action sociale », Jurisclasseur Administratif, 2007, Fasc. 218-20, p. 12.

malgré l'existence d'un encadrement normatif étendu, d'identifier efficacement le débiteur d'une prestation. Les textes (législatifs et réglementaires) regroupés au sein du Code de l'Action Sociale et des Familles définissent, délimitent, explicitent cette notion de domicile de secours, et l'utilisation qui doit en être faite. Il s'agit d'une notion très ancienne, dont les inconvénients et les risques sont connus¹²⁸⁷.

Au sein du contentieux de l'aide sociale, le contentieux spécifique du domicile de secours, ou de « détermination de la collectivité débitrice » constitue un volet important. Il a d'ailleurs été confié en première et dernière instance à la Commission Centrale d'Aide Sociale¹²⁸⁸, traditionnellement juridiction spécialisée d'appel du contentieux de l'aide sociale.

L'étude des décisions des juridictions de l'aide sociale permet d'illustrer les difficultés d'identification du débiteur d'une prestation. Témoignage de la particularité de ce contentieux, par son fond, et par sa forme, une décision en particulier, rendue par la Commission Centrale d'Aide Sociale servira d'appui aux développements. Il s'agit de la décision du 27 novembre 2008, *M. C.*¹²⁸⁹, « Drôle de décision de justice », conséquence d'une « drôle d'histoire »¹²⁹⁰

Un bref rappel des faits semble nécessaire : *M. C.*, né en 1964, est depuis sa naissance placé en famille d'accueil. A partir de 1974, *M. C.* a été hébergé chez Mme V. (puis chez sa fille, Mme L. dès 1999), sur le territoire du département du Puy de Dôme, où il réside encore à la date de la présente décision. Suite à la loi sur la revalorisation des salaires des familles d'accueil, il ne parvient plus par ses propres ressources à régler ses frais d'hébergement à sa famille d'accueil. Il sollicite alors le bénéfice de l'aide sociale à l'hébergement. L'UDAF de Clermont Ferrand, son tuteur légal, constitue le dossier le 3 novembre 2005 et le transmet au conseil général des Hauts de Seine (qui lui avait servi l'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne de 1985 à 1990) en avril 2006. Puis jusqu'au 15 mai 2007, le dossier de demande d'aide sociale à l'hébergement va être transmis de service d'aide sociale en service d'aide sociale

¹²⁸⁷ On peut notamment évoquer sur ce point les débats quant à l'intérêt même de faire subsister cette notion : Joël SIBILEAU, « Faut-il supprimer le domicile de secours ? », *RDSS* 1965, p.264, et Elie ALFANDARI, *Chronique de jurisprudence*, *Revue de l'Aide Sociale*, juillet-septembre 1960, p. 169.

¹²⁸⁸ Noté ici CCAS, v. art. L. 134-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

¹²⁸⁹ CCAS, *M. C.*, 27 novembre 2008, n°070906, *BO CJAS* 2009/01, p. 15 à p.20. La jurisprudence de la Commission Centrale d'Aide Sociale est accessible en ligne à partir des sites des ministères de la santé, et de celui du travail, de la solidarité et de la fonction publique. Il convient de préciser que ce choix n'est pas motivé par la volonté de porter un jugement ni sur le comportement des parties, ni sur la qualité de la décision rendue (et donc sur le travail du juge). Toutes les considérations présentées sur ce point le seront à but illustratif. Il ne s'agit en aucun cas de généraliser à l'ensemble des collectivités publiques, ni de laisser entendre que la décision en question répond aux standards des décisions des juridictions spécialisées d'aide sociale ou qu'elle présente un apport particulier à la jurisprudence.

¹²⁹⁰ V. en ce sens les travaux du Professeur ALFANDARI, et *Drôle(s) de droit(s)* : *Mélanges en l'honneur de Elie Alfandari*, Paris, Dalloz 2000, notamment les contributions de Michel BORGETTO, « Vingt ans de jurisprudence en matière d'aide sociale : histoires drôles, drôles d'histoire », p. 3 ; et celle de Louis DESSAINT, « Des difficultés liées à la détermination du domicile de secours », p. 241.

entre trois parties : le conseil général des Hauts de Seine, la DDASS des Hauts de Seine, et la DDASS du Puy de Dôme, chacun déclinant sa compétence pour la prise en charge des frais liés à la prestation. L'admission à l'aide sociale à l'hébergement de M. C. « au compte de l'Etat » est prononcée en 2007 par la DDASS des Hauts de Seine, et notifiée le 23 avril 2007 à M. C. Il faut pourtant attendre le 15 mai 2007 pour que le Préfet des Hauts de Seine saisisse la Commission Centrale d'Aide Sociale afin de déterminer la collectivité débitrice de la prestation. Le juge dresse un constat affligé du conflit entre les parties, et constate que le département du Puy-de-Dôme aurait dû être mis en cause. Mais la Commission se refuse à le désigner en tant que collectivité débitrice puisque la compétence de l'Etat n'a jamais été remise en cause par les parties, et qu'elle n'est en l'espèce pas compétente pour le faire. La requête du Préfet des Hauts de Seine est rejetée, et celui-ci est enjoint à prendre en charge les dépenses liées à l'aide sociale à l'hébergement de M.C.

Cette affaire, symptomatique, s'inscrit dans un contentieux fourni. Malgré un cadre normatif solide, l'étude des décisions de la Commission Centrale d'Aide Sociale témoigne en effet de tentatives parfois éperdues des collectivités de se soustraire à leur obligation de prise en charge. Le recours au juge est alors indispensable afin d'identifier le domicile de secours, et donc de déterminer la collectivité débitrice de la prestation. L'enjeu réside dans l'imputation au budget d'une collectivité publique d'une dépense d'aide sociale (I). A cet égard, l'encadrement normatif prévu semble insuffisant au regard des comportements des acteurs locaux de l'aide sociale (II)

I. L'enjeu : l'imputation au budget d'une collectivité publique des frais liés à la prise en charge d'une prestation d'aide sociale

Malgré des dispositions législatives laissant aujourd'hui peu de place au doute, on constate qu'il existe un contentieux fourni devant la Commission Centrale d'Aide Sociale¹²⁹¹ pour déterminer la collectivité débitrice. Les collectivités sont en effet très enclines à contester leur compétence concernant la prise en charge d'une prestation dont l'octroi a été validé par les services d'aide sociale. Pourtant, le droit semble poser des règles d'imputation plutôt claires : les départements sont identifiés par la loi comme étant les débiteurs principaux du droit à une prestation d'aide sociale (A). L'Etat, par le biais de ses services déconcentrés ne conserve qu'une compétence résiduelle (B).

¹²⁹¹ Compétente en premier et dernier ressort en concernant l'identification du domicile de secours : art. L. 134-3 du Code de l'action Sociale et des Familles.

A. Le département, « chef de file » de l'aide sociale, et premier débiteur des prestations d'aide sociale

Grace au mouvement de décentralisation lancé dans les années 1980¹²⁹² et qui s'est poursuivi dans la première moitié des années 2000¹²⁹³, le département est devenu « chef de file » de l'aide sociale, investi de la compétence de droit commun en la matière. Ces transferts de compétences de l'Etat au département se sont accompagnés d'un transfert de financement « équivalent », en principe, aux dépenses engendrées par ces nouvelles missions.

Si le débiteur du droit à une prestation d'aide sociale est identifié, encore faut-il pouvoir déterminer *quel* département prendra en charge le financement d'une prestation.

Afin d'éviter que les collectivités fuient leur obligation de prise en charge des dépenses d'aide sociale, le législateur s'est attaché à poser des règles précises pour déterminer le débiteur de la prestation. L'article L. 121-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles dispose ainsi : « Les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours, à l'exception des prestations énumérées à l'article L. 121-7 ». La notion de domicile de secours est donc centrale dans le processus de détermination du débiteur. Il s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département postérieurement à la majorité ou l'émancipation¹²⁹⁴. Ainsi, chaque département doit assumer la charge financière des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont leur domicile de secours sur son territoire.

Cette condition de résidence habituelle ininterrompue de trois mois au moins¹²⁹⁵ sur le territoire d'un même département n'est pas toujours remplie, notamment car certains bénéficiaires peuvent être très mobiles. Cette hypothèse est prévue par la loi à l'article L. 122-1 al. 2 : « à défaut de domicile de secours, (les) dépenses incombent au département où réside l'intéressé au moment de la demande d'admission à l'aide sociale ». Il n'existe plus, dans cette situation, de condition de durée.

Se pose alors la question des personnes qui n'ont ni domicile de secours, ni résidence : les personnes sans domicile fixe ou plus largement sans domicile « stable ». Afin de favoriser leur accès aux droits sociaux, les pouvoirs publics ont mis en œuvre pour la première fois en 1998 dans la loi du 29 juillet relative à la

¹²⁹² Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi Defferre), JORF du 3 mars 1982 p. 730 ; Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, et les régions de l'Etat, JORF du 23 juillet 1983, p. 2286 ; Loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la Loi 83-8 du 07 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983 p. 215.

¹²⁹³ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF du 17 août 2004. LC n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003 p. 5568.

¹²⁹⁴ Art. L. 122-2 al.1 du Code de l'action Sociale et des Familles.

¹²⁹⁵ CCAS, 2 juin 2000, n°982168, BO CJAS 2000/5.

lutte contre les exclusions¹²⁹⁶ un dispositif de domiciliation. Il a cependant fallu attendre 2007 et la Loi du 5 mars dites « *loi DALO* »¹²⁹⁷ pour que soit consacré un *droit* à la domiciliation pour les personnes dans l'impossibilité de se prémunir d'un domicile stable¹²⁹⁸. Ainsi, « pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles [...] les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet. [...] Le département débiteur de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu de solidarité active [...] est celui dans le ressort duquel l'intéressé a élu domicile »¹²⁹⁹.

Comme le note un auteur, « la domiciliation n'est toutefois qu'un critère par défaut. La collectivité débitrice est en premier lieu celle du domicile de secours. En l'absence de domicile de secours, c'est le département de résidence qui supporte la charge des dépenses, avant le département de domiciliation »¹³⁰⁰.

Le département reste l'échelon territorial privilégié de l'imputation des dépenses d'aide sociale. Sans préjuger des compétences restant à la charge de l'Etat en la matière, il semble possible d'avancer que la quasi exclusivité des débiteurs seront des départements. Pourtant, lorsque l'on se penche sur la décision de la Commission Centrale d'Aide Sociale *M.C* de 2008, on constate que les parties en présence se défendant d'être débitrices sont deux préfectures, celles du Puy de Dôme, et celle des Hauts de Seine, soit deux représentants de l'Etat. Notre affaire échapperait donc aux situations couvertes par les dispositifs d'imputation présentés jusqu'ici. Il semble alors indispensable de rechercher les situations qui se détachent de la compétence des départements, et qui restent donc à la charge de l'Etat.

B. La compétence résiduelle de l'Etat pour la prise en charge des frais liés à l'octroi de prestations d'aide sociale légale.

En plus des prestations mises légalement à sa charge par l'article L. 121-7 du Code de l'Action Sociale et des Familles, l'Etat reste compétent pour assumer la prise en charge des frais afférents à l'octroi d'une prestation d'aide sociale dans deux situations.

L'Etat s'est progressivement désengagé de l'aide sociale légale au fur et à mesure de l'avancée du processus de décentralisation. L'article L. 121-7 du Code de l'Action Sociale et des Familles énumère les dispositifs pour lesquels l'Etat

¹²⁹⁶ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JORF du 31 juillet 1998 p. 11679.

¹²⁹⁷ Loi 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, JORF du 6 mars 2007.

¹²⁹⁸ Anne REVEILLERE-MAURY, « Le rôle des notions de domicile de secours, de résidence et de domiciliation dans l'imputation des dépenses d'aide sociale », *RDSS* 2007, p. 1066.

¹²⁹⁹ Art. L. 264-1 al.1 et 3 du Code de l'action Sociale et des Familles

¹³⁰⁰ Anne REVEILLERE-MAURY, *RDSS*, 2007, précit., p. 1066.

est compétent, et combiné à l'article L. 111-3, identifie deux catégories de personnes pour lesquelles il doit prendre en charge les dépenses liées à l'octroi de prestations légales d'aide sociale. Ces deux catégories de personnes sont celles envisagées à l'article L. 111-3 : « Les personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence, ou les personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé ».

Concernant la première situation, les deux conditions présentées sont cumulatives¹³⁰¹. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens en 1995 : « les frais sont à la charge de l'Etat lorsque sont remplies simultanément deux conditions tenant à ce que, d'une part, la venue sur le territoire métropolitain est liée à des circonstances exceptionnelles et à ce que, d'autre part, le choix de la résidence n'a pas été fait librement ». Les personnes concernées peuvent être par exemple des apatrides ou des réfugiés, en transit sur le territoire français¹³⁰².

La seconde catégorie de personne entraînant l'affectation au budget de l'Etat des dépenses liées à l'octroi d'une prestation d'aide sociale sont celles pour lesquelles « aucun domicile *fixe* ne peut être déterminé ». Il faut rappeler ici le dispositif de domiciliation établi par la Loi du 5 mars 2007 dite « Loi DALO ». Toute personne sans domicile *stable* (ce qui englobe les « sans domicile fixe ») a le droit d'être domicilié auprès un centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou d'un organisme agréé par le préfet, et les dépenses liées à sa prise en charge par l'aide sociale légale seront assumée par le département sur le territoire duquel se situe l'organisme en question¹³⁰³. Mais cette domiciliation est un droit pour les personnes sans domicile stable. Certains demandeurs d'aide sociale peuvent donc ne pas en avoir, à défaut de l'avoir réclamé.

Dans une décision du Conseil d'Etat du 27 septembre 2006, *Département des Pyrénées Atlantiques*¹³⁰⁴, la haute juridiction devait identifier la collectivité débitrice des dépenses afférentes à l'accueil et l'hébergement d'un jeune autiste dans un établissement adapté à son handicap. La collectivité débitrice devait donc être le département où le bénéficiaire de la prestation avait son domicile de secours, ou bien, sa résidence, ou bien si ce dernier était sans domicile stable, celui où il était domicilié¹³⁰⁵. Or le jeune adulte vivait avec sa mère aux Etats Unis au moment de la demande d'aide sociale. Il n'avait donc ni domicile de secours, ni résidence sur le territoire nationale, et n'était pas non plus sans domicile stable. Ainsi, « l'intéressé doit être regardé comme dépourvu de

¹³⁰¹ CE 28 juin 1995, n°146431 et CE 9 juin 1997, n°163789.

¹³⁰² Pascal BERTHET, *Le contentieux de l'aide et de l'action sociale*, ASH, juin 2009, les numéros juridiques, p. 34.

¹³⁰³ Art. L. 264-1 al.1 et al.3 du Code de l'action Sociale et des Familles.

¹³⁰⁴ CE 27 septembre 2006, *Département des Pyrénées Atlantiques*, n°278264, voir en ce sens les conclusions de Christophe DEVIS, « L'admission à l'aide sociale d'une personne dépourvue de domicile de secours et de résidence stable », *RDSS* 2006, p. 1060.

¹³⁰⁵ Au titre du dispositif prévu par la loi de 2007.

domicile fixe [sur le territoire national] », et les dépenses d'aide sociale en cause sont à la charge de l'Etat ».

L'étude des situations donnant lieu à une prise en charge par l'Etat des dépenses d'aide sociale n'est pas véritablement éclairante quant à la compréhension de l'« affrontement » de deux préfectures dans l'affaire *M.C.* Les dépenses d'aide sociale légale sont à la charge du département où le bénéficiaire a son domicile de secours, ou à défaut sa résidence. Par exception, l'Etat est compétent seulement dans deux situations : quand le demandeur est présent sur le territoire national de façon exceptionnelle et sans avoir librement choisi son lieu de résidence, ou lorsqu'aucun domicile fixe n'a pu être identifié, sous réserve d'une éventuelle domiciliation. M. C. semble avoir été accueilli depuis sa naissance soit dans le cadre d'une mesure de placement familial soit d'un hébergement chez un particulier agréé (comme dans un établissement sanitaire et social) au sens de l'article L. 122-2 al. 1^{er} du Code de l'Action Sociale et des Familles. Or, de tels séjours, même de plus de trois mois, n'entraînent pas l'acquisition d'un domicile de secours ni même d'un domicile stable. Il s'agit de ne pas décourager les départements d'octroyer ces agréments à des établissements et des familles sur leur territoire selon des considérations strictement budgétaires. C'est pour cette raison que l'Etat, par l'intermédiaire des préfectures des Hauts de Seine, et du Puy de Dôme, semblait être compétent en l'espèce. C'était sans compter sur la clairvoyance du juge de l'aide sociale.

Le jeu des dispositions normatives offre ainsi aux collectivités publiques un atout de taille : celui de pouvoir mobiliser les règles de droit dans un sens qui leur soit favorable et d'omettre de se référer à celles qui pourraient entraîner leur désignation en tant que collectivité débitrice. Le cadre normatif destiné à permettre l'identification de la collectivité débitrice des frais d'entretien et d'hébergement d'une aide sociale, semble être insuffisamment contraignant et occasionner un comportement calculateur, voire erratique, des potentiels payeurs.

II. L'insuffisance de la contrainte posée par le cadre normatif du domicile de secours

Les dispositions législatives et réglementaires réunies dans le Code de l'Action Sociale prévoient et englobent grand nombre de situations quant à la détermination de la collectivité débitrice d'une aide sociale. Malgré cela, il ressort du contentieux abondant en la matière que l'identification du débiteur n'est pas si simple. L'affaire commentée en atteste : l'impact sur les budgets des collectivités publiques des dépenses d'aide sociale (notamment du fait de la décentralisation) se concrétise par des tentatives manifestes de désengagement (A), au mépris parfois des règles d'imputation les plus élémentaires, comme cela semble être le cas en l'espèce, et de l'atteinte portée à l'effectivité du droit à une prestation d'aide sociale (B).

A. De *singulières* à *illégales* : les tentatives des débiteurs potentiels d'échapper à leur obligation de prise en charge

Les dispositions législatives et réglementaires encadrant l'identification du domicile de secours du bénéficiaire, malgré une certaine complexité, semblent couvrir un large panel de situations. Pourtant l'existence d'un contentieux fourni jette un doute sur ce constat. En fait, les situations dans lesquelles se situent les demandeurs d'aide sociale, et les bénéficiaires, sont rarement simples et limpides. Ainsi, même si dans la majorité des cas, le droit trouve à s'appliquer, certaines situations, à la marge, ouvrent la porte à des interprétations tout à fait originales des règles applicables par les collectivités qui pourraient être désignées comme débitrices.

Dès lors qu'une faille apparaît, ou semble apparaître, les collectivités, en véritables stratégies de l'évitement de la qualité de payeur, vont mobiliser toutes les règles de droit nécessaires à leur défense, en prenant bien soin d'occulter celles dont l'application pourrait les desservir dans la poursuite de leur objectif : faire basculer le poids financier de la prise en charge sur une autre collectivité, département ou Etat. Ce comportement stratégique, assimilable au « jeu du mistigri »¹³⁰⁶ a été encadré par deux dispositifs distincts, selon les acteurs en présence. Ainsi, l'article L. 122-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit que « lorsqu'il estime que le demandeur a son domicile de secours dans un autre département, le président du conseil général doit, dans le délai d'un mois après le dépôt de la demande, transmettre le dossier au président du conseil général du département concerné. Celui-ci doit, dans le mois qui suit, se prononcer sur sa compétence. Si ce dernier n'admet pas sa compétence, il transmet le dossier à la commission centrale d'aide sociale mentionnée à l'article L. 134-2. ». Cet article prévoit donc la passation du dossier de département à département. L'article R. 131-8 du même code encadre le même phénomène lorsque l'Etat est partie, soit qu'il reçoive la demande d'aide sociale et veuille la transmettre, en refusant sa compétence, à un département, soit qu'un département estime que la situation du demandeur implique la prise en charge par l'Etat des dépenses liées à l'octroi de la prestation. Il revient finalement à la Commission Centrale d'Aide Sociale de trancher, et de déterminer par la recherche d'un domicile de secours la collectivité payeuse.

Or, on peut constater que de nombreuses décisions de la Commission Centrale d'Aide Sociale témoignent de la volonté presque désespérée des collectivités de tenter de préserver leur budget local en contestant leur compétence au motif d'un « rattachement territorial inadéquat »¹³⁰⁷. Michel Borgetto met en exergue les décisions rendues pour les affaires les plus

¹³⁰⁶ Michel BORGETTO, « Vingt ans de jurisprudence en matière d'aide sociale », *Histoires drôles, drôles d'histoires*, in *Drôle(s) de droit(s) : Mélanges en l'honneur de Elie Alfandari*, précit p 5 ; « jeu du mistigri », ou « valet de pique », ou « pouilleux », qui consiste à ne pas se retrouver en main à la fin du jeu, avec la carte du « mistigri ».

¹³⁰⁷ Michel BORGETTO, précit., p. 5.

complexes, qu'il qualifie même de « savoureuses » tant les arguments avancés par les collectivités sont parfois alambiqués. Il relève que l'enjeu de ces litiges est souvent en lien avec la nature précaire de la résidence¹³⁰⁸, lorsque celle-ci est difficile à identifier, et que la qualification de domicile de secours nécessaire à l'imputation de la dépense peut être assez subjective ; ainsi en est-il lorsque le demandeur a longtemps été accueilli en établissement sanitaire et sociale¹³⁰⁹, ou en famille d'accueil, ou encore lorsqu'il est de nationalité étrangère.

L'étude de ces différentes décisions peut parfois laisser circonspect quant à leur cohérence. Mais dans toutes les situations, le juge cherche à faire coïncider au mieux les faits (parfois confus) et le droit, afin d'opposer aux collectivités en présence la rigueur d'une véritable qualification juridique, et de l'imputation logique qui en découle.

Le jeu des collectivités peut perdre de sa saveur et entraîner l'écœurement du juge de l'aide sociale, comme c'est le cas dans l'affaire de M.C. Les deux parties qui s'affrontent en l'espèce sont deux préfectures. Or la Commission Centrale d'Aide Sociale a déjà eu à le rappeler à plusieurs reprises : « aucune disposition ne donne compétence à la commission centrale d'aide sociale pour statuer sur les litiges d'imputation financière à charge des services extérieurs de l'Etat dans l'un ou l'autre département entre les différents ressorts déconcentrés de l'Etat »¹³¹⁰. On ressent à travers l'appréciation du juge, dans l'affaire *M.C.*, une certaine lassitude quant à ce comportement : « il (le préfet des Hauts de Seine) confond comme sans doute la plupart des DASS de France au vu de l'expérience constante sur ce point de la présente commission « direction départementale des affaires sociales » et « collectivité débitrice pour la prise en charge des frais d'hébergement » alors que l'Etat est un [...] »¹³¹¹. Michel Borgetto explique cette obstination à tenter le tout pour le tout pour les collectivités publiques par le fait que « compte tenu de la diversité du droit, et surtout de la diversité des circonstances de fait, elles ont en agissant de la sorte, beaucoup à gagner et peu à perdre »¹³¹². Mais les collectivités en oublient les principaux intéressés : les bénéficiaires du droit à la prestation dont la réalisation effective dépend de leur comportement.

¹³⁰⁸ CCAS, 25 août 1989, Dép. Marne, CCASEJ, 03-1, p.2 et CCAS, 10 juin 2008, n°071584, CJAS n°2008/05, p. 17, sur la recherche d'un domicile de secours pour des personnes membres de la communauté « des gens du voyage ».

¹³⁰⁹ CCAS, 7 novembre 2008, n°060242, CJAS n°2008/06, p. 3, le préfet de la région Ile de France tente le tout et pour tout, en contestant la décision de la Commission d'admission à l'aide sociale (qui le désigne débiteur d'une prise en charge d'aide sociale à l'hébergement pour personnes âgées) au motif que la bénéficiaire de la prestation, sans domicile fixe, a séjourné sur une longue période dans une résidence de santé et qu'elle y aurait donc acquis un domicile de secours. Le Préfet méconnaît ouvertement les dispositions de l'article L. 122-2 al. 1^{er} du Code de l'action Sociale et des Familles sur l'exception à l'acquisition d'un domicile de secours par un séjour même long dans un établissement sanitaire et social.

¹³¹⁰ CCAS 10 juin 2008 n°071308, BO CJAS n°2008/05 p. 9.

¹³¹¹ CCAS, M. C., 27 novembre 2008, n°070906, précit, p. 18.

¹³¹² Michel BORGETTO précit. p. 7.

B. Les conséquences en termes d'effectivité du droit à une prestation d'aide sociale

L'indiscipline des collectivités publiques face à l'interprétation et l'application des règles de droit pour déterminer le débiteur de la prestation peut parfois faire sourire mais seulement si elle « ne porte pas vraiment atteinte aux droits des bénéficiaires »¹³¹³.

Plusieurs décisions témoignent du fait qu'il en va parfois différemment. Les bénéficiaires peuvent être victimes de ces recours entre collectivités si la procédure suspend ou repousse la réalisation effective du droit à la prestation. Ils peuvent également pâtir de l'irrespect par les personnes publiques de leurs obligations procédurales. Le Conseil d'Etat a ainsi été amené à reconnaître qu'en cas d'absence de saisine de la Commission Centrale d'Aide Sociale afin d'identifier le domicile de secours du demandeur (dans le respect des procédures prévues aux articles L. 122-4 et R. 131-8), elle doit pallier la carence des collectivités en se prononçant sur la question¹³¹⁴.

Mais cette possibilité n'est envisageable que si la Commission Centrale est saisie d'une requête. Dans l'affaire *M.C.*, plus de trois ans se sont écoulés entre le dépôt de la demande de prise en charge à l'aide sociale à l'hébergement et la décision de la juridiction d'aide sociale. M. C. a dû attendre un an et demi pour que lui soit notifiée la décision de son admission à l'aide sociale à l'hébergement. Plus d'un an et demi après son admission, soit à la date de la décision de la Commission en 2008, M. C. ne bénéficiait toujours pas de la prestation à laquelle il a droit.

Dans la décision *M.C.*, le rôle que se donne le juge n'est pas limité à la détermination de la collectivité compétente. Il semble tenter désespérément de rappeler aux parties l'enjeu du litige : bien plus que l'identification de celui qui doit payer, c'est l'absence de réalisation du droit reconnu à M. C. qui le préoccupe. M. C., dont le droit à une prise en charge de ses frais d'hébergement en famille d'accueil a été reconnu, s'en voit pour autant priver du bénéfice effectif. En effet, la procédure en cause voit s'affronter des collectivités publiques qui refusent chacune de prendre en charge les dépenses afférentes à cette prestation. Pendant la durée de ce contentieux, aucune somme n'est versée à M. C. ou même à sa famille d'accueil. M. C. doit donc financer par ses propres ressources les frais de son placement chez Mme L. ; le droit de prise en charge par les services d'aide sociale de ses frais d'hébergement qui lui a été reconnu ne donne pas lieu à une réalisation concrète. Le contentieux de détermination de la collectivité débitrice en matière d'aide sociale peut entraîner la privation temporaire, ou plutôt le report pour le titulaire du droit à sa réalisation

¹³¹³ *Ibid.* p. 7.

¹³¹⁴ CE, 27 juin 2005, Mme Gabbi et autres, voir en ce sens les conclusions de Jacques-Henri Stahl, « La détermination du domicile de secours dans le cadre de l'article L. 122-4 du Code de l'action Sociale et des Familles : l'étendue de la compétence du juge », *RDSS* 2005, p. 793.

effective. En l'espèce la volonté éperdue des collectivités d'échapper à tout prix à leur statut d'éventuel débiteur de la prestation d'aide sociale, dans le non respect des procédures légales, « met en péril »¹³¹⁵ le droit au bénéfice de la prestation qui a pourtant été reconnu à M.C.

Le juge estime « qu'il serait contraire à l'office du juge dans un contentieux « social » de ne pas attirer l'attention des différents services concernés sur le caractère à tout le moins sérieux des dysfonctionnements du service administratif d'aide sociale [...] ». Une telle mention dans une décision de justice est assez surprenante, mais elle vient confirmer l'engagement de différents acteurs de l'aide sociale pour l'amélioration du droit des usagers. Les dysfonctionnements administratifs, pré-contentieux et contentieux¹³¹⁶ de l'aide sociale sont régulièrement dénoncés comme autant de confirmations de l'affirmation de Pierre Henri Imbert « droit des pauvres, pauvre droit ». La particulière vulnérabilité des demandeurs d'aide sociale nécessiterait à l'inverse que l'on s'attache à « énoncer des droits, de façon raisonnablement intelligible ; des droits assortis d'un minimum de sécurité juridique ; et des droits justiciables »¹³¹⁷.

Pour citer cet article

Claire Magord, « Les difficultés de la détermination du débiteur : l'exemple du domicile de secours en matière d'aide sociale », *La Revue des Droits de l'Homme*, juin 2012
<http://revdh.files.wordpress.com/2012/04/les-difficultc3a9s-de-la-dc3a9termination-du-dc3a9biteur1.pdf>

¹³¹⁵ Utilisée par le juge dans le premier considérant de la décision de la Commission Centrale d'Aide Sociale M.C.

¹³¹⁶ Jean-Michel BELORGEY, « L'impossible mission du juge de l'aide sociale », *RDSS*, 2007, n° 3, p. 493.

¹³¹⁷ *Ibid.*, p. 493.